

REDEFINIENDO LAS LOGICAS DE LA SOBERANIA:

LA PARTICIPACION DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
EN EL AMBITO DEL MERCOSUR

Damián Paikin

Redefiniendo las lógicas de la soberanía: La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR

Damián Paikin

Abstract

REDEFINING SOVEREIGNTY: SUBNATIONAL GOVERNMENTS' PARTICIPATION WITHIN MERCOSUR

Regional integration processes tend to cause rearrangements in the distribution of power previously agreed between the various branches of national government, but also between the central government itself and its units. In the case of MERCOSUR, the institutional framework created a movement of "constitutional mutation" through which the federal state began to regulate matters that are under provincial jurisdiction. This opens a space for debate about the possibilities of coexistence between a strong federal system and the processes of regional integration, with new forms of international action within the sub-national stakeholders. This article attempts to address such debate, with focus on the Forum of Cities and Regions of MERCOSUR (FCCR).



Key words: Sovereignty, Paradiplomacy, Sub-national governments, MERCOSUR, FCCR.

Resumo

REDEFININDO A LÓGICA DA SOBERANIA: A PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS NO MERCOSUL

Os processos de integração regional tendem a provocar rearranjos na distribuição de poder previamente acordado entre os vários ramos do governo nacional, mas também entre o governo central em si e em suas unidades. No caso do MERCOSUL, o quadro institucional criou um movimento de "mutação constitucional" através do qual o Estado federal começou a regulamentar as matérias que estão sob jurisdição provincial. Isso abre um espaço para debate sobre as possibilidades de convivência entre um forte sistema federal e os processos de integração regional, com novas formas de ação internacional no âmbito das partes interessadas sub-nacionais. Este artigo tenta abordar o debate tal, com foco no Fórum das Cidades e Regiões do Mercosul (FCCR).

Palavras-chave: Soberanía, Paradiplomacia, Governos locais, MERCOSUL, FCCR.

REDEFINIENDO LAS LÓGICAS DE LA SOBERANÍA: LA PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR

Damián Paikin

Resumen

El avance de los procesos de integración regional tiende a provocar, al interior de los países, reacomodamientos en la distribución de competencias previamente acordadas entre los distintos poderes del Estado Nacional, pero también entre el propio Estado central y las unidades que lo componen. Particularmente, en el caso del MERCOSUR, el entramado institucional generó un movimiento de “mutación constitucional” a través de la cual el Estado Federal comenzó a regular materias que son de competencia provincial. Este hecho abre un espacio de debate en torno a las posibilidades de convivencia entre un sistema federal sólido y los procesos de integración regional, llevando el análisis hacia los déficits democráticos que se plantea el MERCOSUR y las nuevas formas de la gestión internacional de las unidades sub-nacionales. El presente artículo se propone abordar dicha discusión, haciendo eje en la constitución del Foro de Ciudades y Regiones del MERCOSUR (FCCR), donde las tensiones surgidas de la relación entre federalismo e integración quedan claramente de manifiesto. Preguntas sobre hasta qué punto las provincias pueden actuar en la esfera internacional sin desmembrar los fundamentos de la Federación, o cuáles son las jerarquías que deben respetarse entre Gobierno Nacional, provincias y ciudades, son algunos de los interrogantes sobre los cuales se busca dar respuesta.

Palabras clave: Soberanía, paradiplomacia, gobiernos subnacionales, MERCOSUR, FCCR.

En el marco de los estudios internacionales, el concepto de soberanía suele aparecer como eje central de las condiciones estructurales que definen a un Estado (Waltz, 1988).

El mismo incluye al menos dos capacidades: en primer lugar, el control de

un determinado territorio y el reconocimiento de dicha capacidad por parte del resto de los Estados y, en segundo lugar, la capacidad para definir políticas propias, concepto que se ha visto reemplazado por la idea de autonomía, sobre todo en la literatura latinoamericana en materia de relaciones internacionales.

Valor fundante entonces de la propia entidad estatal, en los últimos años se ha visto cuestionado por dos fenómenos convergentes. Por un lado, el avance de la transnacionalización de la economía y de aspectos como las migraciones, el crimen organizado y las cuestiones medioambientales, por citar sólo algunas, que han puesto en jaque la capacidad reguladora del Estado sobre su propio territorio (Sassen, 2004).

Por el otro, la aparición en el terreno internacional de nuevas voces que, si bien no han diluido la potencia de la voz estatal en el concierto mundial, le han agregado complejidad a sus definiciones. Nos referimos, particularmente, a la aparición de las entidades sub-nacionales que, bajo la lógica de la paradiplomacia, han venido construyendo una intervención cada vez más sólida en el escenario internacional (Vigevani y Figueredo, 2009, Aldacoa, F. y Keating, M, 2000).

Estas prácticas plantean un desafío al modelo de la soberanía estatal, pues incorporan otra voz que representa ante el mundo a porciones del mismo territorio y la misma población que los Estados que las cobijan, agregando en algunas situaciones un respaldo normativo claro para su realización, como el artículo 124 de la Constitución Nacional en el caso argentino.

Frente a estos desafíos, la soberanía estatal se reconstruye reconceptualizando sus propios límites. Así, frente al desafío de la deslocalización económica y las cuestiones transestatales, como puede ser

el terreno judicial, la apuesta a la integración regional aparece como una respuesta eficaz en pos de recomponer la capacidad reguladora del Estado, al tiempo que la construcción de espacios para la actuación subnacional a nivel internacional, su regulación y articulación con los espacios nacionales puede generar, antes que un desafío a la posición nacional, un mayor peso de la misma, al llenarla de participación y contenido democrático.

Será justamente en el entrecruzamiento entre ambas dimensiones donde buscará ubicarse este trabajo, planteando cuáles han sido, para el caso argentino, los cambios que han ocurrido en torno a la dimensión de la soberanía a partir del fortalecimiento de la estrategia regional (principalmente en el ámbito del MERCOSUR) y del crecimiento constante de la acción paradiplomática planteado a partir de la reforma constitucional de 1994..

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA REGIONAL Y EL PAPEL DE LAS PROVINCIAS

El contexto que enmarca las En virtud de lo mencionado, la llegada del MERCOSUR en 1991 sirve como ejemplo claro de la tensión que genera un proceso de integración en términos del viejo precepto de soberanía nacional. Incluso, un proceso de sesgo tan fuertemente intergubernamental como el MERCOSUR ha generado mutaciones que obligan, al menos, a una redefinición de lo pensado. Sirva como ejemplo evidente de esta

situación la reciente sanción del bloque sobre la República del Paraguay ante lo que, como mínimo, puede ser definido como un proceso irregular de destitución del presidente Lugo.

Este hecho, extremo, donde la región impone condiciones a las cuestiones internas de un país, puede ser también observado en el marco de la propia definición estatal del modelo de inserción y vinculación internacional, el cual queda reducido por los acuerdos regionales, o en el marco de la lucha contra la trata de personas, a partir de la colaboración judicial intergubernamental, por citar sólo un caso como es la Iniciativa Niñ@Sur.

Cada uno de estos ejemplos es una muestra de cómo ante situaciones complejas, como puede ser el desafío de sectores antidemocráticos o la existencia de redes transnacionales de tráfico de personas, los Estados han aceptado resignar su capacidad de acción individual para volver a reencontrar, en coordinación con otros, su potencia regulatoria. En términos teóricos, esta migración queda explicitada en lo que Russell y Tokatlian (2002) plantean como el nuevo modelo autonómico, el de la autonomía relacional. En este sentido, la definida autonomía relacional constituiría la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones con otros con voluntad propia y controlar conjuntamente procesos que tienen lugar dentro y más allá de sus fronteras.⁴⁸

⁴⁸ Destacamos, tal como lo hacen los propios autores, que la noción de autonomía relacional es tributaria de los estudios de género en la teoría de las relaciones internacionales, como el caso de Christine SYLVERSTER, "Feminist and Realist View.

Dichos autores toman de Edgar Morin (1996) la idea de que autonomía y dependencia no son valores antagónicos, debido a que no existe un ser o una organización autonómica que, simultáneamente, no sea dependiente del medio externo. Dice Morin: "la autonomía precisa de las relaciones con el ambiente, de donde toma elementos para construir su propia individualidad, llevando al hecho que la búsqueda de una mayor autonomía produce al tiempo nuevos vínculos de dependencia, que a la vez van construyendo mayores marcos de autonomía" (Morin, 1996:57-58). Así, el otro, antes que opuesto, comienza a ser parte esencial de lo que uno es.

La importancia de esta conceptualización es el cambio clave hacia la soberanía regional, donde las definiciones propias comienzan, en numerosos campos, a ser definidos en conjunto con el otro. Ahora bien, en términos concretos y acercándonos al objeto de estudio, es decir, a la acción paradiplomática de las provincias argentinas, esta mutación fue generando dos situaciones nodales.

La primera es que este nuevo marco soberano genera para las provincias un alejamiento del espacio decisonal. Así, si antes las decisiones eran tomadas a nivel nacional con intervención provincial, incluso en términos formales a partir de la

Autonomy and Obligation in International Relations", Spike PETERSON, *Gendered States: Femist (Re)Visions of Interational Relation Theory*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992; y Catriona MCKENZIE y Natalie STORLIAR, *Relational Autonomy. Feminist Perspectives on Autonomy, Agency, and the Social Self*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, entre otras.

presencia de sus delegados en el marco del Congreso Nacional, el traspaso hacía el modelo de autonomía relacional conlleva a un traslado de la lógica decisional al ámbito regional, donde aquella presencia institucional provincial queda licuada. No en vano Bidart Campos entiende a la profundización del modelo de integración como un movimiento de *“mutación constitucional a través de la cual, por vías de tratados internacionales, el Estado Federal comenzó a regular materias que en el reparto interno son de competencia provincial”* (1997: 55).

Por otro lado, esta misma lógica de vinculación conlleva una reformulación de las lógicas identitarias, donde la región, tal como plantea Morin, pasa a ser definida como parte indisoluble de la propia identidad. Este hecho, visto claramente en los festejos del bicentenario argentino de 2010 o en la nueva estrategia en el marco del reclamo sobre Malvinas, al definirlo bajo el lema “Las Malvinas son Argentinas y Latinoamericanas”, impacta de lleno en el terreno subnacional, desde el cual se observa una ampliación del propio marco referencial, motivando un crecimiento de los vínculos con las demás entidades insertas en este proyecto común. El ejemplo de la Red de Mercociudades no es más que el emergente, quizás más conocido, de este fenómeno a nivel local que incluye en el ámbito provincial propuestas como la de ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano) o el acuerdo CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino) – CODESUL (Conselho de Desenvolvimento do Sul) de Brasil.

Así, tanto por la necesidad de acercarse al terreno decisional, como por repensarse como espacios insertos en una nueva identidad regional, el proceso de transformación –o de combinación, para ser más cuidadosos– entre la soberanía nacional tradicional y la nueva soberanía regional, impulsan con fuerza la acción paradiplomática, llevando a las provincias a organizar su acción exterior con preferencia sobre el MERCOSUR.

LAS FORMAS Y LAS MOTIVACIONES DE LA VINCULACIÓN PROVINCIAL CON EL MERCOSUR

A partir de lo planteado en un trabajo anterior (Paikin, 2011) se puede mencionar que de las 24 provincias argentinas, más de la mitad (un 55%) tienen en la actualidad una vinculación media o alta con el MERCOSUR, destacándose Tucumán como aquella que por su vínculo institucional plantea hoy una mayor integración con el bloque.⁴⁹

Estas relaciones fueron desarrolladas a partir de numerosas acciones que pueden describirse en torno de una escala de la paradiplomacia, desde aquellas que

⁴⁹ El índice planteado en términos de vinculación institucional con el MERCOSUR incluye 5 dimensiones: Existencia de espacio formal de vinculación institucional en el gobierno provincial; comisión permanente sobre MERCOSUR en la Legislatura Provincial; Participación de un espacio regional horizontal, Participación de Senadores en el Parlamento MERCOSUR y Participación en el FCCR. Este índice arroja como resultado a Tucumán y Misiones como las provincias con más alta vinculación con el bloque, y a las patagónicas, con excepción de Chubut, como las de menor interés.

implican un cuestionamiento menor a la unicidad de la política exterior estatal, hasta aquellas que plantean, por conflicto, un cuestionamiento a la estrategia nacional. Como veremos, el eje central del accionar provincial se vinculó con el terreno comercial, apareciendo de todas formas la integración educativa y cultural como poderosos acompañantes de esta definición. En este marco, la defensa de las economías regionales fue, para muchas provincias, el *leit motiv* de su participación, lo que queda demostrado, entre otras cosas, por la ubicación de sus “espacios de vinculación internacional”, mayormente colocados bajo la órbita del ministro de la producción o el comercio provincial.⁵⁰

En el caso de las provincias fronterizas, asimismo, un nuevo eje marcó la agenda, siendo quizás el de mayor grado de conflictividad con respecto a la política nacional, por encima incluso que la cuestión comercial. Es decir, si bien no fue mayor su capacidad de movilización de la acción paradiplomática, su conflictividad puso al tema medioambiental como punto de quiebre y verdadero cuestionador de la capacidad soberana del estado nacional a partir de los conflictos vinculados con la represa de Corpus y con la instalación de las pasteras sobre el Río Uruguay. En ambos casos, la virulencia del reclamo y la invocación a la participación social pusieron de relieve los ejes potencialmente disruptivos de la acción provincial en el terreno internacional.

⁵⁰ De las 15 provincias que cuentan con dependencias de vinculación con el exterior, 7 de ellas lo ubican en el marco económico. Estas son: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Entre Ríos, Chaco y Catamarca. (Fuente: elaboración propia en base a datos de los poderes ejecutivos provinciales)

Retomando, la acción paradiplomática puede dividirse en dos grandes grupos. Las acciones indirectas, por un lado, cuando la acción provincial se orienta al cambio de la política exterior de la nación presionando al gobierno central en la fase ascendente (antes de la definición de la posición nacional) o descendente (en la fase de la aplicación de lo tratado) de la misma.⁵¹ Y, por el otro, la acción directa, es decir, las iniciativas que los gobiernos provinciales generan de cara al contexto regional o internacional.

En relación a las primeras, las acciones indirectas conocieron su mayor desarrollo hasta la reforma de 1994, cuando el artículo 124 habilitó a las provincias para firmar convenios internacionales. En gran parte, las mismas buscaron lograr, desde el Congreso Nacional, recuperar parte de la capacidad decisoria perdida con la creación del bloque regional.

Tres proyectos de Ley nos hablan claramente de esta búsqueda. En primer lugar, el que dio origen a la Comisión Bicameral del MERCOSUR⁵² firmado, entre otros, por los senadores Vaca (PJ –Capital) y Laférière (UCR – Entre Ríos) con el fin de crear en el espacio del Congreso Nacional un lugar de recepción y diálogo con los organismos decisores del Bloque. En segundo lugar, el proyecto de creación, en el ámbito de la Cancillería, del Consejo Económico y Social del MERCOSUR

⁵¹ Existe un debate sobre si este tipo de acciones son consideradas paradiplomáticas. Elegimos, junto con Sánchez (2004) aceptarlas como tales, dado que limitan y condicionan el accionar internacional del Estado.

⁵² Exp. 1251/91, HSN, DIRPA.

(CESM)⁵³, firmado por el Senador Brasesco (UCR- Entre Ríos), que abría la participación no sólo a las provincias, sino también a sectores económicos y sociales interesados en la temática.

Y, en tercer lugar, el proyecto presentado por los senadores San Millán y Romero (Partido Justicialista, Salta) acerca de la creación del Consejo Federal del MERCOSUR.⁵⁴ Esta iniciativa estaba dirigida a crear un órgano que permitiera la participación de las provincias en la faz ascendente de la definición de la política del Estado nacional en relación al MERCOSUR, fomentando de esta manera el diálogo entre las unidades subnacionales con anterioridad a la toma de posición nacional. De esta manera, pensaban los firmantes del proyecto, se lograría un doble beneficio: una mayor consistencia de la posición nacional a la hora de la negociación con los otros Estados y – a su vez- una mayor predisposición por parte de las provincias al cumplimiento de las normas surgidas de los ámbitos decisorios del MERCOSUR.

El proyecto, que fue aprobado en el Senado, quedó sin embargo sin sanción de Diputados, quienes años después con la firma de los diputados Stubrin (UCR-Cap. Fed.), Raimundi (Frepasso-Buenos Aires) y Negri (UCR-Córdoba) retomaron la idea, corriendo su proyecto la misma suerte que el predecesor.⁵⁵

Con la reforma constitucional, ésta búsqueda declinó, sin significar de todas formas la desaparición total de la presión indirecta. En este sentido, la sanción de la Ley del Azúcar (24.822), que planteaba la negativa a la importación de azúcar brasileña “en tanto subsista el régimen de subsidios”⁵⁶ a la industria sucroalcoholera de aquel país, echando por tierra con los acuerdos planteados por el presidente Menem, en un primer momento, y luego por el Presidente De la Rúa, fue una muestra clara del poder de una herramienta aún poderosa.

Por su parte, con la reforma constitucional, lo que se habilita claramente a partir del artículo citado es la firma autónoma, dentro de determinados lineamientos, de acuerdos internacionales, dando consistencia jurídica a la acción directa. Textualmente el citado artículo dice:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el

⁵³ Exp.1381/91, HSN, DIRPA.

⁵⁴ Exp. 1282/94, Honorable Senado de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

⁵⁵ Exp. 801/00, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria.

⁵⁶ Los subsidios al sector nacen tras la crisis mundial de 1973, donde el precio del petróleo se incrementa en forma sustancial. Para Brasil, en ese momento, país totalmente dependiente del petróleo extranjero, esta situación significa el inicio de una fuerte crisis en su sector industrial, por lo que el Estado decide favorecer la producción de etanol, como combustible sustituto, basado en la caña de azúcar. Para ello, genera una serie de subsidios para aumentar la producción azucarera, asegurando su rentabilidad a partir de la obligatoriedad de incorporar entre un 20 y 24% de alcohol al combustible, creando un gigantesco mercado cautivo. En este marco de doble utilidad, como azúcar y como alcohol, la producción de caña pasa de 68 millones de toneladas en 1975 a más de 300 en 2006, convirtiendo a Brasil en el principal productor y exportador mundial con cerca del 40% del mercado en sus manos (Cerro, 2006).

*cumplimiento de sus fines, y podrán también **celebrar convenios internacionales** en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”.*⁵⁷

De esta forma, entonces, la acción paradiplomática directa tomó más fuerza dentro de un contexto donde, pese a la ausencia de normativa al respecto, algunas provincias habían comenzado a desandar este camino.

Como se había planteado entonces, la escala de las acciones comienza por aquellas de menor incidencia en la relación con la política exterior nacional, las denominadas iniciativas informales. Sin dudas, en esta esfera, la primera de ellas es la llamada agenda exterior del gobernador. Viajes internacionales con fines de promoción turística, productiva o cultural del territorio que no conllevan de por sí ningún compromiso posterior y, por tanto, es una forma primaria de la paradiplomacia.

La segunda es el establecimiento de oficinas de la provincia en el exterior. Estas instituciones, a mitad de camino entre oficinas de promoción comercial y embajadas, actúan como organizador de los intereses públicos y privados de la región frente a terceros países o instituciones internacionales (Blanes Sala, 2004).

Por caso, podemos citar como ejemplos de tipo comercial las experiencias de las

provincias de Córdoba y Mendoza, las cuales instalaron oficinas en San Pablo, con el fin de difundir y promover la oferta provincial en una plaza de vital importancia. En la línea más política, por su parte, aparece el intento de la provincia de Buenos Aires, sobre todo durante la gestión de Carlos Ruckauf (1999-2002), cuando las oficinas comerciales pasaron a ser pensadas como espacio de promoción de la figura del gobernador como futuro candidato presidencial,⁵⁸ hecho que quedó trunco con la crisis del 2001.

La tercer forma es la participación en redes internacionales de regiones sobre diferentes temáticas, como puede ser CRECENEA⁵⁹ o ZICOSUR⁶⁰. La construcción

⁵⁸ Esta propuesta fue planteada por Diego Guelar, quien fue nombrado Secretario de Relaciones Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. La crisis de 2001 terminó con este intento.

⁵⁹ En relación al primer ejemplo, la Comisión Regional para el Comercio Exterior del Noreste argentino (CRECENEA) fue creada en 1988 (previa a la reforma constitucional) por los gobiernos de Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe con el expreso objetivo de facilitar su relación con los estados fronterizos tanto brasileños, como uruguayos y paraguayos, en pos de abrir posibilidades de comercio con dichos países. Ya en el marco del MERCOSUR, en 1995, los presidentes de la región, reunidos en Foz de Iguazú, definen al acuerdo CRECENEA-CODESUL, como un instrumento regional apropiado para la integración y deciden poner en vigencia un mecanismo permanente de consulta y tratamiento de los diversos temas que constituyen las prioridades de la región a resolver en el corto y mediano plazo, tales como: habilitación de Aduanas, integración de infraestructura, turismo, gasoducto, educación, medio ambiente, seguridad, salud, etc.

⁶⁰ En el caso de ZICOSUR, la cuestión de infraestructura es claramente la prioridad número uno, como paso previo al desarrollo comercial. La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR) está integrada por todas las provincias del NORTE GRANDE argentino⁶⁰, más

⁵⁷ Énfasis del autor del artículo

de dichas redes, además de la capacidad de incidencia, aporta sobre todo un espacio para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las regiones, generando mejoras en las lógicas de gestión.

En el caso argentino, pese a que en la literatura estas tres primeras formas son definidas como “informales” (Blanes Sala, 2004; Sánchez, 2004), la última modalidad planteada puede ser pensada antes que como informal, bajo una lógica de bisagra, ya que el propio Art. 124 habilita y promueve esta participación horizontal.

Pero, más allá de esta digresión, todos coinciden en que las tres últimas acciones se ubican claramente en el marco de las “acciones formales”, es decir, actividades que cuentan con un marco normativo detrás, mayormente de rango constitucional.

Así, aquí podemos mencionar en cuarto lugar la firma de tratados internacionales con otros gobiernos subnacionales, transfronterizos o no, con organismos internacionales e, incluso, con terceros Estados. Estos convenios obligan al Estado

los estados de Paraná, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul, en Brasil, Paraguay, como un todo, los departamentos de Potosí, Santa Cruz y Tarija en Bolivia y las regiones de Atacama, Antofagasta y Tarapacá, en Chile.

Su objetivo: desarrollar un corredor bioceánico entre las zonas cercanas al Trópico de Capricornio con el fin de abastecer el mercado asiático y la costa oeste de los Estados Unidos a partir de los puertos chilenos. Para ello, amén de los encuentros entre gobernadores del ZICOSUR y representantes del bloque Asia-Pacífico, plantean arribar a su objetivo a partir de una acción coordinada sobre los gobiernos centrales con el fin de poner ejecución las obras necesarias para el desarrollo del corredor

en forma similar a los firmados por los Estados Nacionales, aunque aún se plantean fuertes discusiones en el marco doctrinal del derecho internacional público sobre su alcance, dado que el art. 7 del Convenio de Viena sobre los Tratados es taxativo al indicar que el sujeto de derecho es siempre el Estado Nacional.

Retomando, a partir del año 1994 podemos encontrar numerosos acuerdos en esta categoría, mayormente vinculados al terreno del desarrollo económico, dado que tal como afirma Ekmekdjian (1996:739) *“se trata de convenios principalmente de orden económico y social y sobre materias que han sido reservadas al gobierno local excluidas, por ende, de la órbita del gobierno federal, o – al menos- concurrente con éste”*.

La quinta forma es la participación de los estados subnacionales en los organismos internacionales o regionales formalmente reconocidas, como el Comité de las Regiones de Europa o, para nuestro caso, el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) del MERCOSUR, institución en donde vale la pena detenerse, observándola como el punto más alto de discusión de la idea de unidad nacional, ya que el sexto y último nivel – la representación del Estado por parte de un gobierno subnacional en temas de su competencia – no se ha dado en la región.

Efectivamente, pese a su novedad y funciones meramente consultivas, el FCCR es potencialmente un espacio con amplia capacidad transformadora, dado que es reconocido como un espacio de participación directa de los gobiernos subnacionales sobre el terreno regional,

nuevo ámbito de toma de numerosas definiciones, pudiéndose convertir en proyección, en una especie de senado regional.

Así, nacido en 2004 por decisión 41/04, el FCCR⁶¹ inició su camino con un fuerte peso del discurso localista, dada la influencia decisiva de Mercociudades en su formulación. En ese marco, el espacio creció a partir de 2007, fecha real de su puesta en funcionamiento, como un espacio capaz de actuar de intermediario entre las instituciones decisoras del bloque y la ciudadanía.

Posteriormente, el peso de los estados provinciales y su mayor interés en las cuestiones económicas y de infraestructura fue girando dicho enfoque hacia la vinculación con el FOCEM⁶² y la integración productiva⁶³, pudiéndose convertir de esta forma al FCCR en un catalizador de la búsqueda de las

provincias por encontrar respuestas válidas en el terreno comercial y de desarrollo económico.

Sin embargo, esto hasta el día de hoy no ha ocurrido, siendo el carácter absolutamente consultivo el principal escollo para el desarrollo del foro, replicando en nuestro continente algunas cuestiones que fueron planteadas en otros contextos como pudo ser el de la Unión Europea. El punto, que reconoce en sus fundamentos tanto un componente práctico, en la búsqueda de sostener la primacía centralista sobre las decisiones, como un componente teórico, en la idea de la unidad de la voz estatal en el concierto de las naciones, niega la posibilidad de construir un espacio de gestión de los conflictos capaz de ordenar muchas de las situaciones que generan grandes costos en la negociación bilateral.

⁶¹ El FCCR cuenta con dos comités: Uno integrado por Provincias y otro por Ciudades, contando cada país con diez asientos en cada Comité. Dado el carácter unitario de Paraguay y la estructura institucional de Uruguay donde el Intendente de la ciudad capital es a la vez el “regente” de todo el departamento, el comité de Provincias está conformado casi exclusivamente por los gobernadores argentinos y brasileños.

⁶² Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR

⁶³ Tal como plantea el coordinador alterno argentino del FCCR Gustavo Torres, la agenda 2012 del Foro puede ser definida en cuatro prioridades: *“la primera de ellas está vinculada a poder participar en la definición del FOCEM. Primero, transparentando los requisitos para la presentación de proyectos y, luego, incorporando al menos a título consultivo la opinión del FCCR sobre la pertinencia de los proyectos presentados. Los otros puntos son integración fronteriza, integración productiva y culminar el acuerdo interinstitucional con el Parlamento del MERCOSUR”* (Entrevista realizada en Buenos Aires el día 16 de Febrero de 2012).

RIGIDEZ INSTITUCIONAL Y CAMINOS ALTERNATIVOS

En los últimos años, la ausencia de un espacio de gestión ha generado dos caminos altamente costosos de acción paradiplomática sobre dos ámbitos clave, como son el terreno comercial y el medioambiental, cuya virulencia ya fue mencionada.

Con respecto al primero, podemos tomar como ejemplo la situación planteada reiteradamente en el marco de las disputas comerciales entre la Argentina y

el Brasil. En dichos intercambios, y tal como ha ocurrido en los meses previos a la Cumbre de Mendoza de junio de 2012, a las trabas impuestas por Argentina para el ingreso de algunos productos brasileños como son aquellos vinculados al sector del calzado, la carne de cerdo o la línea blanca, la respuesta brasileña se ha concentrado en términos de retaliación sobre productos regionales como son el sector olivícola, el sector de las frutas de clima frío o el sector viñatero.⁶⁴

Esta situación, reiterada, plantea uno de los déficits centrales en torno a la capacidad de influencia de los gobiernos provinciales sobre las lógicas regionales. En este esquema, el gobierno central, presionado directamente por las grandes empresas, plantea frenos a las importaciones brasileñas sobre productos sensibles, obteniendo a cambio una retaliación sobre productos propios de la zona cordillerana, la cual, por su clima, obtiene una ventaja competitiva clara con respecto a las posibilidades del país del norte.

Frente a esto, los gobiernos provinciales se encuentran de repente con una situación acuciante para su economía sin haber tenido ninguna injerencia en la toma de decisiones y, muchas veces, tomados por sorpresa.

En este marco, la ausencia de canales formales en el ámbito regional ha impactado, por un lado, en la ausencia de

una política sostenida de involucramiento con el bloque para poder anticipar y contornear los problemas y, por el otro, obligando a los referentes provinciales a plantear acciones de confrontación interna muy fuertes e incluso novedosas búsquedas de reparación internacional.

Para ejemplificar lo dicho podemos citar el caso de Mendoza, provincia que por su clima y productividad se presenta ampliamente favorecida en la competencia con sectores productivos brasileños vinculados a la vid, la oliva y otras producciones de clima semi-árido, como el ajo.

Lo interesante de esta situación es que, pese a la mencionada repetición del conflicto (en 2004⁶⁵, 2009 y 2012, por citar únicamente los últimos ejemplos), la permanente mirada de Mendoza sobre Chile⁶⁶ y la ausencia de un espacio de definición provincial en el marco regional generó que, tal como ocurrió en 2009, la crisis haya sido vista como algo que *"no se podía prever"*⁶⁷, como planteó el entonces

⁶⁵ Diario Los Andes, Sección Economía, 22 de Enero de 2005 "Brasil amenaza con nuevas trabas al vino argentino". Disponible en <http://www.losandes.com.ar/>

⁶⁶ La provincia de Mendoza, pese a ser el MERCOSUR su principal socio comercial, ha volcado su mirada en términos paradójicos sobre la relación con Chile, país con el que, además de compartir frontera, sostiene intensos lazos culturales, además de una mirada similar de pensar su inserción internacional, tal como lo demuestra ProMendoza, creada en espejo de ProChile (Paikin, 2012)

⁶⁷ Diario Uno, Sección Política, 3 de Noviembre de 2009 "A pesar de amenazar con acciones judiciales, Jaque dejó en manos de Cristina el conflicto con Brasil". Disponible en www.diariouno.com.ar

⁶⁴ Sobre el particular, se puede revisar entre otros el Diario Los Andes, Sección Economía, de fecha 2 de Junio de 2012. Disponible en <http://www.losandes.com.ar/>

Ministro de Producción provincial, Raúl Mercau.

Ante esto, el entonces gobernador Celso Jaque llevó adelante una fuerte presión sobre el gobierno nacional, así como también la firma de un decreto por medio del cual la provincia quedó habilitada para demandar ante la Organización Mundial de Comercio al Brasil por la imposición de licencias no automáticas sin el correspondiente aviso.⁶⁸ Esta medida, finalmente no concretada, da cuenta del riesgo de la ausencia de canales claros de gestión de los conflictos. En este caso, la mediación presidencial logró destrabar finalmente el conflicto, reabriendo los intercambios comerciales.

Distinta fue la situación frente a los conflictos medioambientales, donde allí la acción presidencial no sólo no terminó el conflicto, sino que lo profundizó. Tanto en uno como el otro caso que veremos, la rebelión provincial frente al gobierno nacional determinó un quiebre en dicha relación (en el caso de Corpus) o un giro en la posición nacional (frente a las pasteras) que agudizó el conflicto internacional a niveles inesperados.

En el caso de la represa binacional de Corpus Christi, los presidentes de Argentina, Carlos Menem, y de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy, firmaron en 1995 el acuerdo marco para la construcción de la represa, tras haber acordado, en el caso

argentino, las competencias del gobierno provincial y la nación en relación a la obra de infraestructura. Sin embargo, la presión social en contra de la represa determinó la ejecución de una acción paradiplomática de nuevo tipo, como fue la realización de un plebiscito vinculante a nivel provincial sobre el tema. La respuesta fue un unánime rechazo, alcanzando el “NO” casi el 90% de los votos, dando así por tierra con el proyecto nacional ya que, según la Constitución Nacional, en su art.124 *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”* (Zubelzú, 2004).

Esta negativa, organizada sobre todo por la sociedad civil misionera, puso un límite claro a la política exterior del país, que ya se había comprometido en virtud del tratado suscrito y dio un nuevo giro a la idea de acción indirecta, al incorporar la legitimación popular como forma de presión efectiva de las provincias periféricas sobre el gobierno nacional, convirtiéndose de esta manera en una situación inédita.

Con este antecedente lejano como fondo, y con otros actores en el escenario, la situación en relación al conflicto por las pasteras tomó un curso diferente.

La protesta en torno a la construcción de las plantas de celulosa Botnia y Ence en el margen oriental del Río Uruguay, había comenzado también de la mano de la sociedad civil entrerriana, cuyas organizaciones ambientalistas realizaron en 2005 una manifestación masiva sobre el puente que comunica las ciudades de

⁶⁸ Diario Uno, Sección Economía, 27 de Octubre de 2009 “Jaque firmó un decreto para realizar acciones judiciales contra Brasil”. Disponible en www.diariouno.com.ar

Gualedguaychú con Fray Bentos. Allí, en un abrazo que convocó 40 mil personas, argentinos y uruguayos se manifestaron en contra de la posible contaminación que implicaría la instalación de dichas industrias.

Esta movilización fue vista por el gobierno entrerriano como una expresión genuina de su población y le generó la obligación de actuar en relación al tema. A las fracasadas acciones frente al gobierno nacional, le siguieron dos iniciativas centrales en el terreno internacional. La primera fue la presentación de una nota ante la Corporación Financiera Internacional, dependiente del Banco Mundial e inversionista del proyecto, a quien se le reclamaba la inexistencia de estudios de impacto ambiental. La segunda, fue una presentación ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 2005, bajo el planteo que la instalación de las plantas violaba el derecho de los entrerrianos a un ambiente limpio (Colacrai, 2008)

Dichas acciones, y sobre todo la primera, determinaron la visita de la "Ombusman" del Banco Mundial a la zona, quien luego de su recorrida fue recibida por el Canciller Bielsa, nacionalizando a partir de allí el conflicto. En esta ocasión, el planteo del presidente Kirchner fue acompañar el reclamo de los assembleístas, transformando el conflicto ante la negativa uruguaya a relocalizar las plantas, de un problema ambiental a un problema de soberanía, el cual fue finalmente resuelto cinco años después por la Corte Internacional de la Haya.

En este caso, la acción paradiplomática disparó un conflicto internacional, dando cuenta de la potencialidad de este accionar, que fue agravado por el dictado entrerriano de la llamada "Ley de la madera", que impedía el comercio de dicho bien al Uruguay violando, junto con el corte de los puentes, las normas de libre circulación del bloque.

Así, como en el primer caso el conflicto se internalizó, en este segundo ejemplo el conflicto se externalizó, generando en ambos rupturas decisivas de la capacidad soberana del Estado de hacer cumplir en su interior la palabra dada a nivel externo.

En estos casos, probablemente sea menos claro el peso que pueda tener un órgano regional de participación subnacional para la resolución de conflictos, dado que en el terreno medioambiental el avance de la lógica regional es menor que en el comercial, aún con sus falencias. Pero de todas formas, probablemente su existencia podría haber aportado al manejo más apropiado de estas dificultades.

En definitiva entonces, tanto en el ejemplo comercial como en el medioambiental lo que queda claro es la capacidad creciente de los estados provinciales para construir sus propias reivindicaciones y acciones en el terreno regional, "perforando" la soberanía estatal, como plantea Ducachek (1990). Entonces, estará en la capacidad de articulación Nación – Provincias la posibilidad de que dicha capacidad revierta en una mayor lógica cooperativa, aumentando el componente participativo

y democrático de la política exterior, o por el contrario, esta relación se sitúe en un terreno confrontativo de difícil pronóstico.

HACIA UNA PERSPECTIVA DE LA COOPERACIÓN

El proceso provincial de salida al exterior, consolidado a partir de la reforma de 1994, encontró en el MERCOSUR su espacio central de desarrollo. Procesos actuales como los vinculados a la reconversión energética a partir del uso de la caña de azúcar para la producción del etanol en Tucumán, o los desarrollos en relación al Foro de Madera y Muebles en la frontera misionera, son sólo algunas muestras de este fenómeno que vincula el terreno productivo con un nuevo marco identitario. En estos casos, acciones como la realización del Foro de Gobernadores del Noroeste Argentino y el Noreste Brasileño, realizados en 2007 en Tucumán y en 2008 en Salvador de Bahía, no han sido más que formas de reafirmar la participación provincial en el modelo de vinculación regional, consolidando las políticas nacionales.

Pero, como mencionamos, también ha habido procesos que, antes que plantear un correlato con la definición nacional, han entrado en contradicción con la misma, a partir de las diferencias en torno a la política comercial o la mirada sobre las cuestiones medioambientales, poniendo en jaque la capacidad del gobierno nacional por hacer valer su poder al interior de sus fronteras, reafirmando lo dicho en los foros externos.

Las situaciones narradas dan cuenta de un fenómeno existente y en permanente expansión, dado que las causas que han generado su desarrollo no sólo se sostienen, sino que además se profundizan. La transnacionalización de la economía, como sostén estructural de dicho fenómeno que dificulta las regulaciones estatales, el desarrollo sin par de las comunicaciones que facilitan los flujos de información y de personas, y la reivindicación de la “cercanía” como eje de la representación política (Stuart, 2004; Lechner, 1997), son fenómenos claros que se ubican detrás del proceso paradiplomático y que hoy mantienen su actualidad. También, por supuesto, la integración regional, que con sus nuevas arenas decisorias ha obligado a los gobiernos subnacionales a salir a la cancha para no perder control sobre competencias propias (Pasquariello y Passini, 2005).

Por tanto, el desafío estatal implica necesariamente dar respuesta a este proceso. Así como la lógica regional actuó como freno a la pérdida de capacidad soberana, retomando marcos de acción a partir de la relación con los otros, la respuesta frente al desafío de las múltiples voces también debe ser encontrado desde una lógica de la aceptación y la cooperación. En este sentido, y en términos regionales, sacar al FCCR del lugar secundario en el que se ha instalado puede ser un primer e interesante espacio de prueba para esta nueva perspectiva, involucrando a los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones regionales. Particularmente interesante puede resultar la posibilidad de vincular al FCCR con la definición del

FOCEM, cambiando su lógica de distribución de la mirada nacional a la mirada subnacional, incorporando de esta forma la posibilidad de que los sectores más postergados de los países “grandes” reciban ayuda.

Este hecho tendría un doble valor. Eliminar las críticas al interior de los países aportantes, como por caso Brasil y, además, fortalecer el involucramiento de los gobiernos subnacionales, favoreciendo

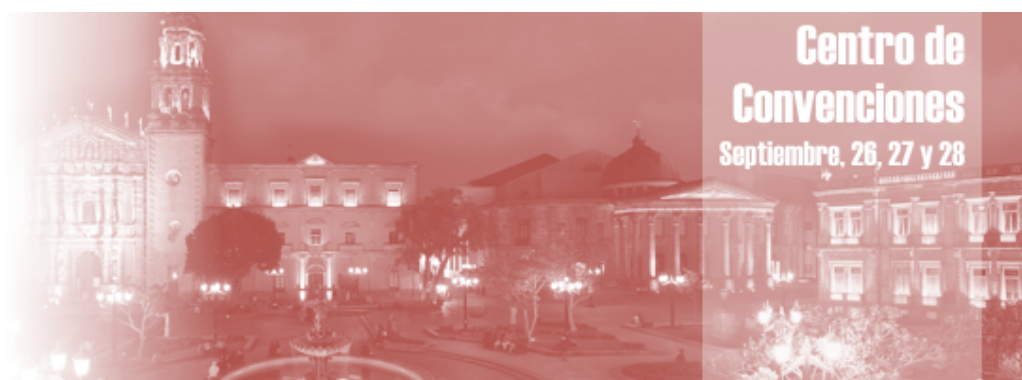
sus vínculos horizontales y su compromiso con el bloque.

Los recientes sucesos en Paraguay y la incorporación plena de Venezuela auguran nuevas transformaciones en el MERCOSUR. Sin dudas, darles un nuevo peso a los gobiernos subnacionales en el bloque no debería ser una dimensión a ser olvidada en este nuevo tiempo que se avecina.

REFERENCIAS

- Aldecoa, F. y Keating, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- Bidart Campos, G. (1997), *Manual de Reforma Constitucional*, Tomo 1, Buenos Aires, Ediar
- Blanes Sala, J. (2004), “La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria”, en Vigevani, T. (comp.), *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, EDUSC.
- Carbajales, J.J. y Gasol, C. (2008) “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones” en Iglesias, E.; Iglesias, V. Zubelzú, G. (eds.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires, PNUD.
- Cerro, E. y Cerro, J. (2006), “Azúcar en MERCOSUR. Una visión desde Argentina”, trabajo presentado en el XIV International Economic History Congress, Helsinki.
- Colacrai, M. (2008) “Las plantas de celulosa sobre el río Uruguay y el rol de los actores subnacionales gubernamentales en la proyección de la Política Exterior del lado argentino”, *Revista Temas & Debates*, Nº 15, Año 12, agosto, Rosario, CERIR.
- Duchacek, I. (1990), “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations” en Michelmann, H y Soldatos, P. (eds.), *Federalism and international relations. The role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press.
- Lechner, N. (1997), *Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires, FLACSO – CLACSO.
- Morin, E. (1996), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Ed. Gedisa.
- Paikin, D. (2011), “Gobierno multinivel e integración regional. La acción provincial en el ámbito el Mercosur”, *Revista Punto Europa*, Nº 2, Buenos Aires, Universidad de Bologna.
- Pasquariello Mariano, K. y Passini Mariano, M. (2005), “Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas” en Vigevani, T. (comp.) *Governos subnacionais e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL*, Sao Paulo, EDUSC.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002) “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional. Una mirada teórica desde el cono sur”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, año 10, número 021, México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Sánchez, R. (2004), “Las conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración”, en Vigevani, T. (comp.) *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, EDUSC.

- Sassen, S. (2004), "El Estado y la nueva geografía del poder" ", en Vigevani, T. (comp.), *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, EDUSC.
- Stuart, A.M. (2004), "Regionalismo e democracia: o surgimiento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T. (comp.), *A dimensao subnacional e as relacoes internacionais*, Sao Paulo, EDUSC.
- Vigevani, T. y Figueredo Prado, D. (2009) *Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil*, paper presentado en el XII Encuentro del Forum Universitario MERCOSUR (FOMERCO), 10-12 de septiembre, Foz de Iguazú.
- Waltz, K. (1988), *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Zubelzú, G. (2004), *Provincias y Relaciones Internacionales*, disponible en <http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html>



Más información:

<http://www.forodesdelolocal.gob.mx/>